

ΑΝΑΓΚΑΙΟΣ Ο ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ Ο ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

Το κείμενο που ακολουθεί αποδίδει συνέντευξη του προσφάτως αποθανόντος αιμνήστου Καθηγητού και τ. Προέδρου της Ακαδημίας Αθηνών Γεωργίου ΒΛΑΧΟΥ προς τον κ. Τίτο ΑΘΑΝΑΣΙΑΔΗ, η οποία εδημοσιεύθη στην εφημερίδα των Αθηνών ΑΠΟΓΕΥΜΑΤΙΝΗ τον Σεπτέμβριο του έτους 1994. Υπευθυμίζεται εδώ, ότι ο αιμνήστος Καθηγητής ήταν βαθύς γνώστης και των θεμάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και θεωρείται ο «πατήρ» της ιδέας του λεγομένου Δημοκρατικού Προγραμματισμού, την οποία διέτύπωσε κατά το έτος 1965, σε εκτενή σχετική εργασία του, δημοσιευθείσα στο επιστημονικό περιοδικό «Νέα Οικονομία», (τ. 10, 1965). Η αναδημοσίευση αυτή αποτελεί ελάχιστο φόρο τιμής στον εκλιπόντα σπουδαίο Άνθρωπο, Επιστήμονα, Καθηγητή και Ακαδημαϊκό.

A.

- Κύριε Ακαδημαϊκέ, έχετε επανειλημμένα ασχοληθεί στο παρελθόν με το θέμα της Αυτοδιοικήσεως και της Αποκεντρώσεως. Μπορείτε να μας πείτε πώς βλέπετε αυτό το θέμα σύμφωνα με τις ιστορικές, αλλά και τις τωρινές του διαστάσεις;

- Κατά το παρελθόν υπήρχε μάλλον η εντύπωση ότι πρόκειται για ένα θέμα που ενδιαφέρει περισσότερο την τεχνική της διοικήσεως παρά την πολιτική και το πολιτικό σύστημα. Η ύλη αυτή αποτελούσε άλλωστε αντικείμενο του Διοικητικού Δικαίου. Στη διοικητική πρακτική -αλλά και στη νομολογία των δικαστηρίων- τα όργανα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως εθεωρείτο ότι εκτελούν καθήκον διαχειρίσεως τοπικών απλώς συμφερόντων, εντελώς διαφορετικής υφής από τα υψηλά καθήκοντα των αξιωματούχων του Κέντρου. Η προφανώς υποκριτική αυτή αντίληψη στηριζόταν στην παραδοσιακή για τη χώρα μας -από τα χρόνια της συστάσεως του ελληνικού βασιλείου- καθυποταγή της Περιφέρειας στο Κέντρο, το οποίο είχε κατά κάποιον τρόπο εξασφαλίσει το μονοπώλιο της προστασίας του γενικού συμφέροντος.

Προσωπικά είχα ανέκαθεν την αντίληψη, ότι η ουσιαστική αποστολή και το περιεχόμενο της Αυτοδιοικήσεως δεν ήταν καθόλου τεχνικής απλώς φύσεως και ότι αποτελούσαν οργανικό τμήμα του καθόλου πολιτικού συστήματος, του οποίου επηρέαζαν την λειτουργία και την αποδοτικότητα. Έτσι, άλλωστε, ως ένα σημείο τουλάχιστον, τα είχαν αντιληφθεί και οι πολιτικοί ηγέτες του αναστήματος του Χαριλάου Τρικούπη και του Ελευθερίου Βενιζέλου, οι οποίοι από νωρίς προσανατολίστηκαν προς την Αυτοδιοίκηση β' βαθμού, κατανοώντας ότι η αποκέντρωση της εξουσίας από το Κέντρο προς την Περιφέρεια δεν θα ήταν εφικτή με μόνη τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους Δήμους και τις Κοινότητες, δηλαδή σε αυτοδιοικούμενες μονάδες, που δεν διέθεταν την απαραίτητη υποδομή. Ανεζήτησαν συνεπώς ένα ευρύτερο γεωγραφικό, οικονομικο-τεχνικό και διοικητικό πλαίσιο και ως τέτοιο επέλεξε-

ξαν κατά προτίμηση το Νομό χωρίς όμως αυτές οι επιλογές να απολήξουν ως σήμερα σε κάποιο απτό αποτέλεσμα. Το ίδιο συνέβη και με το Ν. 1622/1986.

- Για ποιούς λόγους επελέγη κατά προτίμηση ο Νομός και όχι κάποια άλλη διοικητική διαίρεση;

- Ο Νομός είχε το προσόν, ότι αποτελούσε την ανώτερη παγίως καθιερωμένη γεωγραφική υποδιαίρεση της διοικήσεως. Προσέφερε, ως εκ τούτου, ένα ήδη οργανωμένο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο θα διευκόλυνε εφεξής τις παράλληλες ή διασταυρούμενες αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας και της Αυτοδιοικήσεως. Στενότερες ή ευρύτερες μονάδες, όπως η Επαρχία ή οι κατά καιρούς Γενικές Διοικήσεις, δεν διέθεταν προφανώς τη σταθερότητα του θεσμικού αυτού πλαισίου, το οποίο, ως ένα σημείο, ανταποκρινόταν και σε κάποιες παραδόσεις τοπικού πατριωτισμού.

Οπωσδήποτε, με την επιλογή του Νομού ως πλαισίου Αυτοδιοικήσεως β' βαθμού θα διευκολυνόταν η χωρίς πρόσθετες περιπλοκές μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα όργανα και τις υπηρεσίες του Κέντρου σ' εκείνα της Αυτοδιοικήσεως β' βαθμού.

- Ισχύει αυτό άραγε υπό τα σημερινά δεδομένα της κοινωνικής και πολιτικής πραγματικότητας;

- Καταρχήν ναι, αν δει κανείς τα πράγματα αποκλειστικώς υπό τη σκοπιά των ευκολιών μεταβιβάσεως της εξουσίας από το Κέντρο στην Περιφέρεια. Αν, όμως, προσπαθήσει να τοποθετήσει το πρόβλημα κάτω από το φωτισμό των σημερινών κοινωνικών, οικονομικών, τεχνικών και πολιτιστικών δεδομένων και σε συνάρτηση με τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος στο σύνολό του, μπορεί να είναι πολύ σκεπτικός. Κι αυτό για πολλούς λόγους.

Πρώτον, το μέγεθος και η χάραξη των ορίων Νομών, όπως έχουν προσδιορισθεί στο παρελθόν, υπό την επίδραση πολλές φορές, περιστασιακών συμβάσεων της ιστορίας, δεν ανταποκρίνονται επαρκώς στις πρακτικές ανάγκες και τις προσδοκίες που μπορεί να περιμένει κανείς από την αναμενόμενη χειραφέτησή του Κέντρου. Είναι πλάνη να πιστεύεται, εξάλλου, ότι οι περιφερειακές υπηρεσίες των διαφόρων Υπουργείων είναι κατανεμημένες ορθολογικά και με σχετική ομοιομορφία στους διαφόρους Νομούς. Πολλές Υπηρεσίες διασταυρώνονται ανάμεσα σε διάφορους Νομούς και οι πληθυσμοί είναι υποχρεωμένοι να εξυπηρετούνται για αρκετά θέματα από το Νομό σε Νομό. Το σπουδαιότερο, όπως, είναι ότι υπό τις σημερινές τεχνικο-οικονομικές συνθήκες, ο Νομός, λόγω του σχετικώς περιορισμένου μεγέθους του, αποτελεί περιορισμένο μάλλον πλαίσιο για την ανάληψη πρωτοβουλιών και την εκτέλεση έργων, τα οποία απαιτούν συντονισμένη προσπάθεια πολλών Νομών. Εφόσον δε, δεν υπάρχει ενδιάμεσο αυτοδιοικούμενο συντονιστικό όργανο, ο αυτοδιοικούμενος Νομός, ιδίως όταν πρόκειται για φτωχότερες περιοχές, θα εξαρτάται και στο μέλλον σε μεγάλο βαθμό από τις υπηρεσίες και τα όργανα του Κέντρου.

Δεύτερον, οι παραπάνω αδυναμίες θα μπορούσαν να οδηγήσουν έως μια ολική διαστρέβλωση του θεσμού, αν λάβει κανείς υπόψη, ότι με τη θέσπιση του β' βαθμού Αυτοδιοικήσεως ο Νομός εντάσσεται ακόμη πιο έντονα στο κρατούν κομματικό σύστημα. Θα είναι δυνατόν, συνεπώς, η διοικητική αυτονομία να οδηγήσει, διά μέσου του κυβερνώντος Κόμματος, σε αμεσότερη εξάρτηση από το Κέντρο παρ' όση θα το επέτρεπε η ύπαρξη του μετακλητού Νομάρχη. Κι αυτό είναι τόσο μάλλον αληθινό, καθόσον οι δομές των πολιτικών Κομμάτων είναι σχεδιασμένες με βάση τις γεωγραφικές διαστάσεις του Νομού. Και θα μπορεί να ισχύσει και για τον αιρετό Νομάρχη

εκείνο που ισχύει σήμερα για τους Βουλευτές, ότι δηλαδή είναι περισσότερο τοποτηρητές του Κέντρου στην Επαρχία, παρά εκπρόσωποι της Επαρχίας στο Κέντρο.

Τρίτον, μια πρόσθετη δυσχέρεια, η οποία υπεγραμμίσθη με πολλή έμφαση και οδήγησε σε σχετικές τροποποιήσεις του Ν. 1622/1986 (πρβλ. Ν. 1878/1994) είναι ό,τι κατά περιοχές και λόγω της ιδιοστασίας του ελληνικού χώρου, κατέστη αναγκαία η δημιουργία, εντός του πλαισίου του Νομού, περισσότερων της μιας Αυτοδιοικήσεων β' βαθμού, έτσι ώστε ο Νομός να εμφανίζεται και σαν Αυτοδιοίκηση γ' βαθμού.

Τέταρτον, με την υιοθέτηση του Νομού ως πλαισίου Αυτοδιοικήσεως β' βαθμού, δημιουργούνται προβλήματα, που δεν περιορίζονται, όπως νομίζεται, μόνο στις ευαίσθητες περιοχές της Δυτικής Θράκης, αλλά αφορούν και σε θέματα γενικότερης συνοχής του λαού και του έθνους, κατά το μέτρο που οι ασύνδετες μεταξύ τους Νομαρχίες θα μπορούσαν να προσανατολιστούν σε απίθανες ως τώρα κατευθύνσεις και να τροφοδοτήσουν έτσι και ένα νέο κύμα συγκεντρωτισμού.

- Νομίζετε, έπειτα απ' όλα αυτά, ότι η υιοθέτηση του Νομού ως αυτοδιοικούμενης γεωγραφικής μονάδας β' βαθμού υπήρξε λάθος και ότι θα έπρεπε να εξοβελισθεί;

- Εκείνο που υπήρξε λάθος δεν είναι η επιλογή του Νομού ως πλαισίου, αλλά ο τρόπος με τον οποίο έγινε αυτή η επιλογή. Σε μια εποχή, όπως εκείνη του Τρικούπη, κατά την οποία οι αναπτυξιακές διαδικασίες ήταν ανύπαρκτες ή βραδείες, θα μπορούσε κανείς να προχωρήσει χωρίς ιδιαίτερες προφυλάξεις στην πραγματοποίηση της οποσδήποτε θεμιτής και ευκταίας αυτής μεταρρυθμίσεως. Σε μια όμως εποχή, όπως η σημερινή, η οποία χαρακτηρίζεται από την κινητικότητα, αλλά και την αστάθεια των δομών σε εσωτερικό και σε διεθνές επίπεδο, είναι τουλάχιστον αδέξιο να προχωρεί κανείς χωρίς να εκτιμά εκ των προτέρων όλες τις παραμέτρους και όλες τις δυνατός συνέπειες του εγχειρήματος.

Ένα πράγμα είναι βέβαιο: κάθε λαός και κάθε πολίτευμα δεν μπορεί να τελεσφορήσουν σήμερα χωρίς προγραμματισμό και χωρίς χωροταξικό σχεδιασμό. Στις φιλελεύθερες δημοκρατίες, ο εκ των άνω σχεδιασμός είναι βέβαια ενδεικτικός σε μεγάλο μέρος των εκτιμήσεών του, αλλά δεν παύει να είναι αναγκαίος.¹

Από τις εκτιμήσεις αυτές και από τις πιθανές συναρτήσεις των διαφόρων μεγεθών θα προκύψει η δυνατότητα και το επιθυμητό των νομοθετικών παρεμβάσεων. Στο προκείμενο, ο δημοκρατικός προγραμματισμός περιλαμβάνει αναπόφευκτα το σχεδιασμό των αυτοδιοικούμενων Περιφερειών και του ρόλου της καθεμιάς από αυτές, τόσο στο εσωτερικό όσο και στο διεθνές -ιδιαίτερα στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι. Αυτό είναι που δεν έγινε κατά το σχεδιασμό των Αυτοδιοικήσεων β' βαθμού και για το λόγο αυτό, η εν λόγω νομοθετική παρέμβαση κρέμεται, κατά κάποιο τρόπο, στον αέρα. Υπάρχει δε και ο φόβος να δυσχεράνει την άλλως υποχρεωτική και για την Ελλάδα θέσπιση Αυτοδιοικήσεως γ' βαθμού με τα ανάλογα μεγέθη και τον ειδικότερο ρόλο, που η καθεμία από αυτές θα κληθεί να διαδραματίσει σε ενδο-ελληνικό, αλλά και σε διεθνές επίπεδο.

1. Βλ. μελέτη Γεωργίου ΒΛΑΧΟΥ: Προλεγόμενα στη θεωρία του Δημοκρατικού Προγραμματισμού. Αθήναι, 1965 τ. 10, σελ. 781-791.